蔡元培與大學院

陶　英　惠

一、前　　言
二、大學院制的由來
三、試行的過程
　　1.從教育行政委員會到大學院
　　2.大學院的組織及其特點
　　3.大學院組織的變更及取銷
　　4.大學區的組織及其特點
　　5.大學區的窒礙與廢止
四、失敗原因之檢討
五、結　　論

一、前　　言

我國過去教育側重在高等方面，政府政策又多注重如何選拔人才，而不注重去培養人才；所以教育行政的機構頗爲簡單。自清末實施新教育後，新的教育行政制度才隨之產生。光緒三十一年十一月十日學部設立，中國始有近代中央教育行政機關。民國元年，南京臨時政府設教育部，組織仍極簡單，後經數次修訂，沿用至民國十六年，才改爲大學院制。① 時中央教育行政機關既廢教育部而採用大學院制，省教育行政機關因之也廢教育廳（民國六年九月於各省設教育廳）而試用大學區制。

大學院及大學區，在中國教育史上是一種新制度，其創議和負責執行的主要人物是蔡元培。這一新制度的試行，爲時雖甚短暫，却曾引起過軒然大波，此不僅對蔡元培個人有着極大的影響，也是國民政府成立後在教育政策上轉變的一大關鍵。

① 大學院的全銜爲「中華民國大學院」，與光緒二十八年欽定學堂章程中在大學堂上面所設之「大學院」（相當現在各大學研究所）不同。

二、大學院制的由來

蔡元培所以創設大學院，試行大學區制，他在大學院公報發刊辭中說得很明白：

「顧十餘年來，教育部處於北京腐敗空氣之中，受其他各部之薰染，長部者又時有不知學術教育爲何物，而專鶩營私植黨之人，聲應氣求，積漸腐化，遂使教育部名詞與腐敗官僚亦爲密切之聯想。此國民政府所以舍教育部之名而以大學院名管理學術及教育之機關也。」②

蔡元培自民初即曾在北京任教育總長，到民國五年底又出長北大，對北京教育界的腐敗情形，如擅捕學生、封閉學校和不發教職員薪水等，可以說非常了解。他對教育的理想一改官僚化爲學術化一，在北京那種空氣下，自然無法實現。南京國民政府成立，他以國民黨中央監察委員、政治委員會委員的崇高身份，來主持教育行政委員會，自然想將他的理想付諸實現。

蔡元培創設大學院及大學區制的意念，是經過長時間和不同的經歷而產生的。在光緒二十四年籌議京師大學堂的章程中，規定此後全國學務皆歸大學堂統轄。光緒二十七年，派張百熙爲京師大學堂管學大臣，他的地位，一面爲京師大學校長，一面又爲全國教育行政機關長官，大學和教育部兩種職務在當時是混而不分的，因爲管學大臣雖經理大學堂和全國學堂一切事宜，但他除以京師大學堂爲大本營外，並沒有獨立的機關。這點頗與民國十六、七年試行大學院制之大學院長相似，故有人認爲這是我國最初的「大學區制」。③由於蔡元培在當時即留心教育，並曾在譯學館（後歸併於京師大學堂）任教習，對這種制度，自然有着深刻的認識。但對他影響最大的，當爲法國的教育制度。他自光緒三十三年(一九〇七)遊歐，主要是在德國，辛亥革命後回國；自二次革命到民國五年底，大約有四年的時間留在法國。因此，他對法國教育制度，留下很深的印象。民國以來，他是促進中法文化交流非

② 大學院公報，第一年，第一期，（民國十七年一月出版）頁11～13。

③ 王鳳喈：中國教育史，（民國四十八年十一月，臺北正中書局印行），頁323～324。何炳松：三十五年來中國之大學教育(收入「最近三十五年之中國教育」一書中，民國二十年九月上海商務印書館初版)頁72, 91。

常熱心的一位。他經過長時間的體驗與研究以後，認爲中法兩國在教育上有很多相同之點：（一）他認爲教育界之障礙有二，即君主與教會，政府萬能、宗教萬能之觀念，均足爲學問進步之障礙。當時世界各國之教育，能完全脫離君政及教會障礙者，以法國爲最。此點中國與法國略同。（二）中國以人道爲教育，此種人道主義的道德觀念，亦與法國相似。（三）在科學及美術方面，中國深欲以法國教育爲師資，而又多得法國教育之助力，以促成其進化。④ 他曾在很多次演說裡表示出他對法國教育推崇之意。民國五年六月，華法教育會在法國學人贊助下成立，蔡元培當選爲會長。這是他以後再度主持中國教育學術機構時主張藉用法國制度的原因。

在一九二〇年以前，法國總攬全國教育行政事務者爲「法國大學院」院長，同時兼任巴黎大學區校長。一九二〇年以後，始以教育美術部之首席爲教育部長，即所謂國家教育部長。在教育部長指揮監督之下，分全國爲十七大學區，每區設一國立大學，大學校長同時負擔各該區內中小學考核指導的責任。大學校長則受許多教育家的指導。在巴黎的教育部長也是聽取由學者所組成的委員會的建議。⑤

蔡元培對於法國這種學者參與制定教育政策的觀念，非常贊賞。他相信在每個大學區內的大學，由於它與中小學的關係，可以提高該區內一般的教育水準。所以，他於民國十一年三月，在新教育雜誌四卷三期中發表了一篇很重要的文章：「教育獨立議」。在這篇文章中，顯示出蔡元培受法國教育制度的影響。他認爲：

> 「教育是幫助被教育的人，給他能發展自己的能力，完成他的人格，於人類文化上能盡一分子的責任，不是把被教育的人，造成一種特別器具給抱有他種目的的人去應用的。所以教育事業，當完全交與教育家，保有獨立的資格，毫不受各派政黨或各派教會的影響。」

他力主教育脫離政黨、教會而獨立的意願是非常明顯的。他所擬的辦法是：

1.分全國爲若干大學區，每區立一大學；凡中等以上各種專門學術，都可設在大學裏面，一區以內的中小學校教育，與學校以外的社會教育，如通信教授

---

④ 蔡元培：華法教育會之意趣，見蔡元培先生全集，（民國五十七年三月臺灣商務印書館初版）頁708～710。

⑤ 參朱經農：三十五年來中外之教育行政，（收入「最近三十五年之中國教育」一書中）頁 270 。郭爲藩：法國教育及其他。（民國六十年一月開山書店出版）

、演講團、體育會、圖書館、博物院、音樂、演劇、影戲……與其他成年教育、盲啞教育等等，都由大學辦理。

2.大學的事務，都由大學教授所組織的教育委員會主持。

3.大學校長，也由委員會舉出。由各大學校長，組織高等教育會議，辦理各大學區互相關係的事務。

4.教育部專辦理高等教育會議所議決事務之有關係於中央政府者，及其他全國教育統計與報告等事，不得干涉各大學區事務。教育總長必經高等教育會議承認，不受政黨內閣更迭的影響。

5.大學不設神科，學校不得宣傳教義，教士不得參與教育。

6.各區教育經費，都從本區中抽稅充用。

這就是後來實行的大學區制的初步根據。他這種理想的辦法，並不全是採自法國，在本文末曾註釋云：

「分大學區與大學兼辦中小學校的事，用法國制。大學可包括各種專門學術，不必如法德等國，別設高等專門學校，用英國制。大學兼任社會教育，用美國制。大學校長，由教授公舉，用德國制 。 大學不設神學科 ， 學校不得宣傳教義，與教士不得參與教育，均用法國制， 瑞士亦已提議。 抽教育稅 ， 用美國制。」

由此可見他理想的獨立教育制度，是兼採各國現行教育制度之長而成。此實描繪出這位大教育家的一項高遠的理想。

蔡元培民國十一年的這項計畫，與法國教育制度有一重大不同之點，在法國，教育與美術部長（卽國家教育部長）是一個非常有權的官員，他有權干涉大學院內之事務。他的任命，並不是由學術團體提出的。蔡元培在選擧教育部長方面，認爲必須經高等教育會承認，並試圖把教育事務的管理由首都移轉到各大學區去。很明顯的他是企圖減弱教育部長之權限，因爲他相信在原則上，教育專家應當領導教育，而且他對當時的北京政府也實在缺乏信心。⑥

⑥ Allen B. Linden, "Politics and Education in Nationalist China, The Case of the University Council, 1927-1928." *The Journal of Asian Studies*, Vol. XXVII, No. 4, August 1968. p. 767.

在提倡採用以法國為基礎的教育制度方面，蔡元培並不是孤單的。他的摯友、另一位著名的知識分子李煜瀛（石曾），在民國十一年草擬大學區計畫時，和他合作無間。在同期之「新教育」雜誌中，李石曾也發表了一篇「法國教育與我國教育前途之關係」，力勸中國教育專家採行法國的教育制度理想。

在民國十一年，蔡、李兩人雖然討論到採用法國制以改革我國教育，但並沒有實行的機會；因為中國尚未統一，大部份地區仍在軍閥的統治之下，這些軍閥，對他們的教育改革計畫根本沒有興趣。到了民國十六年，他們獲得了南京國民政府的信任與支持，才能着手去實現他們的理想。

三、試行的過程

1. 從教育行政委員會到大學院

民國十四年七月一日，國民政府在廣州成立，當時所注重的是軍事、交通和財政，在教育方面，僅於七月三日成立的廣東省政府中，設一教育廳，沒有教育部。到了十五年春天，兩廣統一，才設立個一過渡時期的臨時機關——教育行政委員會。

教育行政委員會於十五年三月一日在廣州正式成立，這是國民政府成立後最初的中央教育行政機關，其地位相當於教育部。當時國民政府所有的機關都採委員制，教育行政委員會也不例外。會中設常務委員二人，後來增至三人，委員無定額，當時的委員為陳公博、甘乃光、許崇清、金曾澄、鍾榮光、褚民誼、韋慤、經亨頤等八人。委員之下，設行政事務廳，原擬分參事、秘書、督學三處辦事，但督學處始終不曾成立。⑦

民國十六年四月十八日，南京國民政府成立，由蔡元培代表國民黨中央黨部授印，胡漢民代表國民政府接受。二日後，中央政治會議第七十六次會議決議添請蔡元培、李煜瀛、汪兆銘為教育行政委員會委員，並即以該會行使教育部職權。四月二十七日，國民政府正式任命。五月，該會在南京開七十四次會議，出席蔡元培、李煜瀛、甘乃光、褚民誼四委員，公推蔡、李、褚三人為常務委員。⑧

⑦ 朱經農：三十五年來中外之教育行政，頁254。

⑧ 丁致聘：中國近七十年來教育記事，（民國二十四年上海商務印書館出版）頁139, 140。

蔡、李、褚三常務委員皆爲留法學者，就任後，即積極展開籌劃如何改革教育。

蔡元培在民國十一年的「教育獨立議」中，已經安排了大學區指導教育的主要責任，但沒有計畫建立一個有力的中央組織——大學院。那時他的本意只是想把全國性的教育部職權儘量減弱。可是到了民國十六年，因其在國民政府中領導教育行政，故在他的改革計畫中增設了大學院。

民國十六年五月卅日，教育行政委員會開七十五次會議，討論實行新教育制度。六月六日，中央政治會議第一〇二次會議，蔡元培轉教育行政委員會呈請變更教育行政制度，以大學區爲教育行政之單元，區內之教育行政，由大學校長處理之，凡大學應設研究院爲一切問題交議之機關，並擬具大學區組織條例八項及大學行政系統表，請核議施行。⑨教育行政委員會在呈請改制時，對需要改制的原委，曾有詳細的敘述，文云：

「竊職會鑒於吾國年來大學教育之紛亂，與一般教育之不振，其原因固屬多端，而行政制度之不良，實有以助成之。教員勤於誨人者已不多得，遑論繼續研究，欠薪纍纍，膏火不繼，圖書缺略，設備不周，欲矯此弊，自宜注意重研究之一端。凡大學應確立研究院之制，一切庶政之問題皆可交議，以維持學問之精神。此制度之宜改良者一也。一般教育之行政機關，簿書而外，幾無他事。其所恃以爲判斷之標準者法令成例而已，不問學術根據之如何，於是而與學術最相關之教育事業亦且與學術相分離，豈不可惜？自宜仿法國制度，以大學區爲教育行政之單元，區內之教育行政事項，由大學校長處理之，遇有難題，得由各學院相助以解決之，庶幾設施教育得有學術之根據。此制度之宜改良者又一也。本以上兩旨，玆特擬具大學區組織條例八項，大學行政系統表，一併呈上。」⑩

這是民國以來大學制度上最大的一次變動。民國元年七月，在蔡元培以教育總長身份所召開的中央臨時教育會議中，也曾討論到劃分大學區的問題，終因意見紛歧未

⑨ 同上書，頁140。

⑩ 蔡尙思：蔡元培學術思想傳記，（一九五〇年十月上海棠棣出版社初版）頁188。

能付諸實行。現在蔡氏再度主持中央教育行政，決定將各省向來的大學校制度和教育廳制度打成一片，卒獲通過。國民政府於七月十二日令教育行政委員會遵辦。

大學區制度既獲准施行，六月十三日，教育行政委員會委員蔡元培、李煜瀛、褚民誼，又於中央政治會議第一〇五次會議中提議組織中華民國大學院，爲全國最高學術教育行政機關，附呈組織大綱，請核議。決議通過，並將組織大綱交中央法制委員會起草條例。在同次會議中，李煜瀛請特任蔡元培爲大學院院長，亦獲得通過，交國民政府任命。至是，大學院及大學區制，已由醞釀、籌備而進入積極實行的階段。

2. 大學院的組織及其特點

民國十六年六月二十七日，中央政治會議於第一〇九次會議中通過中央法制委員會函送之大學院組織法草案十一條。並於七月四日由國民政府正式公佈。其主要條文爲：

第一條　中華民國大學院，爲全國最高學術教育機關，承國民政府之命，管理全國學術及教育行政事宜。

第二條　本院設院長一人，綜理全院事務。

第三條　本院設大學委員會，議決全國學術上一切重要問題。

第四條　大學委員會，由各學區中山大學校長、本院教育行政處主任及本院院長所選聘之國內專門學者五人至七人組織之，以院長爲委員長。

第五條　本院設秘書處。

第六條　本院設教育行政處，置主任一人，處員若干人，承院長之命，處理各大學區互相關聯及不屬於各大學區之教育行政事宜。

第七條　本院中央研究院，其組織條例另定之。

第八條　本院得設勞動大學、圖書館、博物院、美術館、觀象臺等國立學術機關。

第九條　本院於必要時，得設學術上及教育行政上各項專門委員會。⑪

此爲大學院最初的組織情形。蔡元培在民國十七年四月間發表過一段談話，指出大

---

⑪　中華民國大學院組織法，見大學院公報，第一年，第一期，頁49～50。

學院之特點有三：

(1)學術教育並重，以大學院爲全國最高學術教育機關；

(2)院長制與委員制並用，以院長負行政全責，以大學委員會負議事及計劃之責；

(3)計劃與實行並進，設中央研究院爲實行科學研究，設勞動大學提倡勞動教育，設音樂院、藝術院實現美化教育。⑫

這也就是蔡氏主張大學院之根本理由。由第一點，可知他是側重在研究方面，不單是辦理教育行政而已。第二點爲實行合議制，以大學委員會爲大學院最高立法機關。當時的大學委員會委員，如：胡適、高魯、戴傳賢、朱家驊、蔣夢麟、楊銓等，皆極一時之選。此種以學者爲行政之指導，就是以學術化代官僚化之一端。在第三點中，所有學術研究工作，歸中央研究院主管；爲加重大學院的學術職分，大學院長同時也是中央研究院院長。所有教育行政事務，歸教育行政處掌管。

由上所述，可知大學院所努力的方向與舊式教育部不同，其組織亦迥異。大學院地位視原有教育部較高，職權也較多。其與教育部相異之點主要有二：

(1)大學院冠以中華民國，惟實際上爲國民政府之一部分，而在形式上又似獨立於政府之外，與教育部完全隸屬於政府者不同。

(2)大學院將教育機關與行政機關合一，如同大學區制一樣，與教育部純爲行政機關者不同。⑬

大學院之成立賴此兩點，而其受人攻擊也由此兩點。蓋大學院旣爲政府的一部分，又獨立於政府之外，實足以破壞行政系統。

3. 大學院組織的變更及取銷

國民政府公布「大學院組織法」後，乃任蔡元培爲院長，將原有的教育行政委員會裁併，民國十六年十月一日大學院正式宣告成立。⑭但是大學院自成立以來，一部分人士因名非習見，頗多懷疑。國民黨中央黨部四次會議時曾有主張改大學院

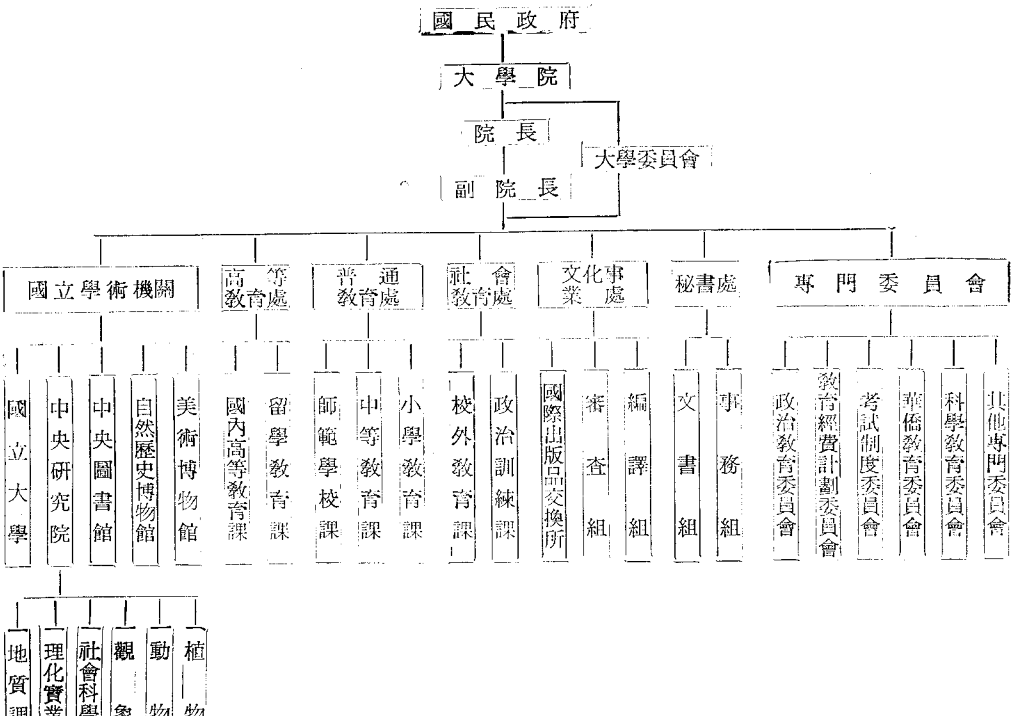
⑫ 原刊民國十七年四月十二日新聞報，見蔡尚思前書，頁185。

⑬ 陳啓天：最近卅年中國教育史，（民國五十一年臺北文星書店影印本）頁210。

⑭ 蔡元培於民國十六年十月一日宣誓就職，當時政府命令在形式上常較遲，故到十月十二日國民政府才予任命。

爲教育部者。因此，大學院組織法在民國十七年一月二十七日、四月十七日、及六月十三日，經過三次修改，以期緩和攻擊的氣氛。經此三次修改，使大學院由與國民政府平列的機關改爲直隸於國民政府的機關，略有難於立足的趨勢。同時內部也加以改組：裁撤教育行政處，添設副院長一人，即以教育行政處處長楊銓爲副院長。又於大學委員會及中央研究院之外，分設秘書、總務、高等教育、普通教育、社會教育及文化事業六處。（見下附大學院組織表）這是大學院的組織返回到從前教育部的第一步。

大學院組織表 ⑮



民國十七年七月，國民黨中央執行委員會通過公布國民政府組織法。八月，中央執行委員會經亨頤、郭春濤等再於五中全會提議廢止大學院設立教育部案。十七日，蔡元培呈辭本兼各職出京。二十八日，國民政府予以慰留。九月一日，再度堅

⑮ 教育部編：第一次中國教育年鑑（民國六十年臺北傳記文學社影印本）甲編，教育總述，頁45。

辭。十月三日，獲中央政治會議批准，特任蔣夢麟爲大學院院長。十九日，中央政治會議改任蔣夢麟爲教育部部長。二十三日，國民政府正式明令改大學院爲教育部，列爲行政院組織中十部之一。所有前大學院一切事宜均由教育部辦理。⑯ 大學院就此取銷。計蔡元培自民國十六年十月一日就任大學院長，到十七年十月三日辭職獲准，爲時恰好一年。

4. 大學區的組織及其特點

民國十七年一月二十七日，國民政府公布修正大學區組織條例十條，明白規定大學名稱，即以所轄區域之名爲名。五月三日，又公布修正大學區組織條例七條。其主要條文爲：

第一條　全國依各地之教育經濟及交通狀況，定爲若干大學區，每大學區設大學一所，大學設校長一人，綜理大學區內一切學術與教育行政事項。

第二條　大學區設評議會，爲本區審議機關。

第三條　大學區設秘書處，輔助校長辦理本區行政上一切事務。

第四條　大學區設研究院，爲本大學研究專門學術之最高機關。

第五條　大學區得設高等教育處、普通教育處、擴充教育處，分別管理區內高等教育、普通教育、擴充教育一切事宜。⑰

蔡元培認爲大學區制比省教育廳、市教育局好的地方，就是大學有多數學者，多數設備，決非廳、局所能及。這種主張，可以說是民國七、八年以來我國大學教育偏重摹仿美國制度的一種反響，也是歐洲（特別是法國）教育制度在我國第一次的試驗。其原意未嘗不佳。吳稚暉對這種新制度曾發表過意見，他說：

「就大學而言，大學院爲全國主校，先將其第一種所謂分區大學者劃區而分設之。所以就大學之性質而言，分區大學乃是大學院系統所屬之大學，其餘舊立或私立之大學爲大學院特許之大學。換言之，分區大學爲甲種大學，其他爲乙種大學。甲種大學爲系統所屬兼管行政，其他乙種不管行政。」⑱

⑯　丁致聘前書，頁172～176。

⑰　大學院公報，第一年，第六期。

⑱　何炳松前文，頁112。

在這段話中，我們同時也可想見大學區與大學院的關係。歸納起來說，大學區制的特點有四：

(1)教育區域與普通行政區域不必一致。

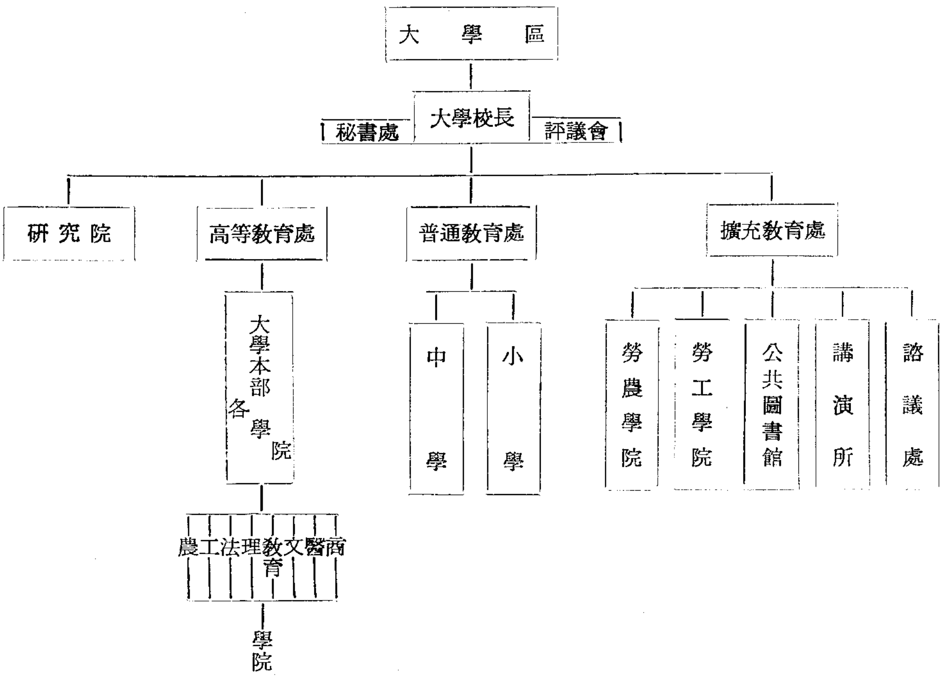
(2)大學校長兼管全區教育行政。

(3)教育行政與研究聯合進行。

(4)教育行政之評議與執行分立，而以校長總其成。

玆將大學區組織列表於下：

大學區組織表 ⑲



大學區制，在我國係屬創舉，故最初僅試行於江蘇、浙江兩省。民國十六年六月二十七日，中央政治會議議決在浙江設國立第三中山大學，即以原浙江教育廳長蔣夢麟爲校長。八月一日，浙江省務會議議決將前浙江省立甲種工業專門學校、甲種農業專門學校改組爲國立第三中山大學工學院、農學院，另籌文理學院，合三院組織國立第三中山大學，取銷教育廳，大學區正式成立。並於十七年四月，依大學

⑲ 朱經農前文，頁262。

區條例改稱中華民國大學院浙江大學，七月又改稱浙江大學，行政組織則均未變更。江蘇教育廳於十六年七月八日裁撤，在江蘇就國立各大學及專門學校合併改組爲國立第四中山大學，以原江蘇省教育廳長張乃燕爲校長。七月九日，江蘇大學區（亦稱中央大學區）開始辦公。到十七年年底，又在北平試行大學區制。所以我國先後共有浙江、江蘇、北平三個大學區。

省區內既行大學區制，縣教育行政制度因之亦有改變：縣教育局除設局長一人、縣視學及事務員若干人外，復設教育委員會及籌議並輔佐全縣教育行政之機關；又劃分學區，每區設區教育委員一人，辦理該學區教育事務。而國民政府所直轄的各特別市，亦設教育局，地位甚高，內部組織也很完密。

5. 大學區的窒礙與廢止

大致說來，大學區制度在理論上似甚完善，但實行不久，非難的聲浪卽遍於全國，實出人意外。反對最力者爲中央大學區中等學校教職員聯合會。十六年十二月五日，該會呈請國民政府確立中等教育治標治本辦法，及飭大學院重視中等教育，是表示對大學區制不滿的先聲。十七年六月十六日，該會沈履等正式呈請國民政府變更此制，謂江蘇自實行大學區制以來，弊害多端，其最重要者有五：

(1)經費分配不均，大學呈畸形之發展。

(2)政潮起伏，各級學校均有橫被牽連之危險。

(3)評議會之組織，側重大學而忽視中學，且仍受校長之操縱。

(4)校長處長對於校務政務不能兼顧，且各校公文往往延至三月尙未批答。

(5)大學屢起風潮，延及中學。[20]

大學院對於變更制度的請求，未予批准。同年七月間，中央大學區的中等學校聯合會，亦以大學區制試驗不良，流弊叢生，呈請國民政府，謂大學區制：（一）易受政潮牽涉。（二）經費分配不公，（三）行政效率低落，（四）影響學風，（五）釀成學閥把持。[21] 並於八月間，向第五次中央全體會議懇求主持正論，設法改進。而中央執行委員經亨頤、郭春濤等，亦於五中全會提議取銷大學院改設教育部，曾

⑳ 何炳松前文，頁112～113。

㉑ 同上，頁113。

說：「一年來試行大學區制之結果，對於教育廳之缺點未見改善，而本身之流弊亦已叢生：如（一）大學教育之畸形發展，（二）經濟分配之不均，（三）偏重學術忽視教育，（四）行政效率減低，（五）易爲少數分子把持等。」㉒十月十七日，中央大學區中等學校聯合會函蔣夢麟，請取消大學區制。十八年三月，該會又發表反對大學區制宣言。四月十五日，中央大學區中等學校教職員聯合會在南京中學開第四屆代表大會，到會代表二十八人，通過反對大學區制案。㉓

在一片反對聲中，大學委員會又於十七年八月十六日通過「北平大學區施行辦法」。國民政府令合北平各大學爲中華大學，九月二十一日，復將國立中華大學改稱爲國立北平大學，並通過「北平大學區組織大綱」，以北平政治分會所管轄之區域爲北平大學區。以李石曾爲國立北平大學校長，（十月八日）李書華爲副校長。但北平各院校學生羣起反對合併，不但大學區制難於推行，即混合的北平大學亦不易組織。例如十一月二十九日，北平舊北京大學學生反對改組，向北平大學校長李石曾、副校長李書華請願，未有效果，搗毀二李住宅。李石曾亦曾派員企圖武裝接收北大，未成，學潮擴大。蔡元培這時雖已辭去大學院長職務，由於與北京大學之舊關係，與蔣夢麟以私人名義發電勸告北大學生，並從中疏解，改北京大學爲北平大學北大學院，學潮才告平息。十二月十四日，國務會議議決將河北省教育廳職務移交北平大學辦理，北平大學區乃正式成立。但到了十八年二月，學潮又起，並逐漸擴大。爲了大學區制問題，北平方面幾無日不在波濤起伏中。六月十七日，國民政府因鑑於江蘇、北平兩大學區內反對新制運動的激烈，乃依據二中全會的決議，把這個制度停止試行。教育部更於七月五日發出正式命令。結果北平大學區定七月一日停止，浙江大學區定七月三十日停止，江蘇的中央大學區亦於九月初把行政部份移交江蘇省政府。兩年來的大學區，在北方有各校學生的反抗，在南方有中等學校的反對，到此乃完全取銷，又恢復教育廳制，教育行政和學術打成一片的原則終於沒有實現。㉔

在三個大學區中，北平大學區的轄區最大，（轄河北、熱河二省、天津、北平

㉒ 同上。

㉓ 丁致聘前書，頁187～188。

㉔ 何炳松前文，頁113～116。

二特別市）成立最晚，停止最早，所以時間也最短，不足一年，（浙江、江蘇各兩年）許多計劃都未能付諸實施，即告撤銷。

四、失敗原因之檢討

蔡元培創設大學院、試行大學區制之原意，以爲教育可以學術化，行政可以獨立，試行結果，不免與原意相反。因此，受到各方的反對。歷來各種改革措施，一遇阻力，往往就又回到守舊上去。在大學院及大學區制失敗後，便重行教育部及教育廳制。其所以失敗，除了上述南方中等學校及北方各校學生反對的理由外，其重要因素，尚有以下幾點：

1. 摹仿失當 變更太驟

我國自清末以來的新教育種種設施，或直接取法歐美，或間接採自日本，實際上皆出於摹仿。事實上，要想建立新教育，因無前例可循，而創制又難，故只有摹仿一途，方易見功。民國十六～十八年所實行的大學院制及大學區制，大部份是採用法國制度。當然，擇善而從，也是無可厚非的。但制度往往是社會和歷史的產物，某種制度適宜於甲國者，未必適宜於乙國。中國爲歷史悠久之國家，情境特殊，問題複雜，政治型態、社會結構，亦與西方不一，在接受一種新制度時，自然會困難重重。大學院及大學區制之立意未嘗不好，但在政治尚未完全統一，干戈擾攘，民生不安定的情景下，驟然盡改舊制，而頒行全國，難免要遭到反對。十八年四月二十六日，國民政府公布中華民國教育宗旨，指陳過去教育之弊害，文中有云：

「教育制度與設施，缺乏中心主義，祇模襲流行之學說，隨人流轉；不知教育之眞義應爲綿延民族之生命。」

顧敦福在「對於全國教育亟應改進之意見」中云：

「吾國辦理教育者，其通病：不外乎盲從。始則爲日本化，繼則爲美國化，今則又趨於法國化。削足就履，不適國情，厭舊喜新，毫無定見。改革以後，復改爲大學區制，專憑理想，不求實際，行之未久，忽又取消。政令愈繁，效力愈微。」㉕

㉕ 抗戰前教育政策與改革，革命文獻，第五十四輯，（民國六十年三月臺北黨史會編印）頁399。

王鳳喈在「中國教育史」一書中，評論我國近代學制之演進時，亦指出「我國教育制度之變動太快太輕率」。他說：

「各次之變革，很少是根據實際之需要，客觀之考察；大部份均係根據少數掌權者之意見，而且純以外國學制爲思想背景；……制度係社會之產物，各國社會背景不同，故學制不能盡出於模仿；又制度之美惡，須經過相當時期始能斷定，若變動太快，則雖優良制度，亦不能表現其成績。」㉖

偏重摹仿，疏忽實際需要；變動太快，不能見其成績。大學院及大學區之實行，正坐此弊。

2. 政治不穩　基礎未固

國民政府自十四年七月一日在廣州成立後，一度呈現分裂狀態。最先是「西山會議」發生，遂有粵、滬的對立；自武漢爲共黨刧持，反共之國民黨中央執監委員，於南京重建國民政府，遂有寧漢兩方面的分裂。寧、滬、漢三方徒以容共反共之爭，致釀成同室鬩牆的悲劇。及南京實行清黨，與西山會議諸人趨於一致，於是有寧、滬合作的磋商；其後武漢亦實行分共，容共反共之論已不復存在，於是有寧、漢合作的倡議。經過三方面交互磋商之後，才完成統一。十六年九月十六日中央特別委員會成立，表面上結束了民國十四年以來之分裂狀態，但仍有許多困難存在，（如汪兆銘系人物之反對破壞）無法達成黨務統一與團結之任務，不能發揮其領導效能。蔡元培以元老之地位，奔走調停，爲各方疏解，不遺餘力。㉗在此多事之秋，國民黨基礎未固，正注全力於障碍之掃除，對於教育，未暇爲整個方針之樹立。同時，在軍政時期，雖然都知道教育爲立國之大本，但無暇及此，且緩不濟急。蔡元培於此時倡議大學院及大學區制，未免陳意過高，也似非其時。

3. 教育政策　引起激辯

在五四運動前後，蔡元培和他的朋友們在北京曾親身體驗到政治干涉教育之苦，故在大學院時，便竭力希望在國民黨的保護下，做到教育家免除政治的干涉。他爲了做到這點，便努力爭取將制定教育政策的權力交給教育家。爲貫澈其主張，於

㉖ 王鳳喈前書，頁321。

㉗ 李雲漢：從容共到清黨，（民國五十五年五月臺北中國學術著作獎助委員會出版）頁756～762。

十七年五月在南京召開了第一次全國教育會議。根據該會議章程，代表們所通過之決議案，由大學院實行。他想透過教育會議來爭取控制教育政策。這與當時以黨建國、以黨治國的思想是衝突的。因此，和國民黨內其他領導者如陳果夫（組織部長）、丁惟汾（訓練部長）、經亨頤、朱霽青等的意見發生衝突。陳果夫等的主張是在教育制度上要堅持黨權至高無上的原則。也就是說，教育計畫是由黨的領袖們在黨務會議上決定。於是在「黨化教育」和「學生運動政策」等問題上都曾引起廣泛的爭論。

這兩個問題在尚未得到任何結論時，反對者毅然採取一釜底抽薪辦法，在五中全會討論廢止大學院的建議。其廢止的理由有二：(1)大學院不適合於孫中山先生在建國大綱中所制定的國民政府的組織。因爲建國大綱規定在行政院下設的是教育部，不是大學院。(2)國民黨領袖堅持黨在制定教育政策上有最大的權力，他們認爲蔡元培的大學院是獨立於國民政府之外的，已脫離了黨的監督。他們認爲「中華民國大學院」的名稱就有問題，朱霽青卽指出：旣冠以「中華民國」，任何人都會問，這個團體是屬於國民政府？還是獨立的？如果屬於國民政府，爲何不在辦公室門前寫「國民政府大學院」呢？㉘

實在說，這兩項理由是有點牽强，起初在爲爭取教育政策的制定權，後來便難免有些意氣用事了。

五、結　論

蔡元培所創行的大學院及大學區制，在民國教育史上是一件大事；其所以冒險作這樣大的一次改革，是極力想實行他對教育的理想——教育獨立。教育能獨立，才能由教育專家來負責教育事業，然後方有學術自由可言。關於教育獨立事，就蔡元培的生平言論與事蹟而言，約可分爲三個階段：

第一期是認教育爲半獨立的：如民國元年二月所發表的「對於新教育之意見」，把教育分成兩大類：(1)隸屬政治者，(2)超軼乎政治者。

第二期是提出教育獨立的辦法：如民國十一年三月所發表的「教育獨立議」中

㉘ Linden, pp. 773～774。

所擬各項辦法。

第三期是獨立教育制度的實施：即民國十六～十八年大學區制的試行。

我們由大學院的歷史，可以看出，在民國十六、七年時，國民黨內的先進們是如何為鞏固南京的國民政府而努力；他們想尋求一個共同的政黨綱領。蔡元培只是想改變這個政黨綱領中的教育部份，使得與他教育制度的想法趨於一致。他這個制度就是由學者制定教育政策，而將政黨的干涉減到最低限度。在軍事、政治尚未統一時，他的構想獲得同意，因而設立了大學院；但到北伐成功後，整個局勢變了，而且大學院及大學區制試行的結果，又不盡如人意，便無法再獲得中樞的支持，只有辭職。但仍保留了中央研究院院長的職務，來貫澈他注重學術研究的主張。中央研究院是他創辦大學院碩果僅存的一個機關，所留下的唯一成績，直到民國二十九年三月五日在香港病逝為止，從未離開過這個職務。在這段期間，蔡元培與教育界雖然仍有間接關係，但對教育行政，則未再直接參與。可是他對整個中國教育界，仍具有相當的影響力。